

На правах рукописи



Мингазова Зульфия Раисовна

**ДЕЛОВАЯ РЕПУТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА
КАК ИНСТИТУТА ВЛАСТИ: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Казань – 2012

Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального управления
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Башкирский государственный аграрный университет»

Научный руководитель: доктор социологических наук, профессор
Галлямов Рушан Рахимзянович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор кафедры
государственного, муниципального управления и
социологии факультета промышленной политики
и бизнес-администрирования Казанского нацио-
нального исследовательского технологического
университета

Идиатуллина Клара Салиховна

кандидат политических наук, доцент кафедры
теории и истории государства и права
юридического факультета Казанского
(Приволжского) федерального университета

Валиев Рафаиль Газизуллович

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Оренбургский
государственный университет»

Защита состоится «24» мая 2012 года в 16:00 часов на заседании
диссертационного совета Д. 212.081.06 при ФГАОУ ВПО «Казанский
(Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420111, г. Казань, ул.
Пушкина, 1/55, актовый зал.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И.
Лобачевского ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный
университет» по адресу г. Казань, ул. Кремлевская, д.35.

Автореферат разослан « ____ » апреля 2012 года

Ученый секретарь
диссертационного совета, кандидат
исторических наук, доцент



В.Ю. Дубровин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Осуществляемая на современном этапе развития нашей страны модернизация всех сфер российского общества требует радикального совершенствования организации и функционирования политических институтов. Одно из важнейших мест в этом процессе занимает государственный аппарат как институт власти. Во многом именно от эффективности работы этого политического института зависит судьба происходящих в Российской Федерации преобразований.

Важным направлением эффективного функционирования государственного аппарата выступает его деловая репутация, включающая в себя как деловую репутацию самого этого института власти в целом, так и соответствующие характеристики его работников. Обеспечение деловой репутации работников государственного аппарата призвано поддержать высокие показатели отбора и закрепления в социальной группе управленцев специалистов, обладающих высочайшей квалификацией, глубокими профессиональными и личностными качествами. Предъявляемые сегодня требования к работникам государственного аппарата должны быть основаны, в первую очередь, на формировании у них соответствующего уровня деловой репутации, которая призвана стать на современном этапе одним из главных квалификационных показателей профессиональной деятельности чиновника.

Повышение качества профессиональной квалификации, в том числе – деловой репутации работников государственного аппарата, является актуальной задачей не только с точки зрения совершенствования самой системы государственной власти, но и весьма востребовано с позиций построения современного гражданского общества, так как гармоничное взаимодействие последнего с системой государственного управления становится на современном этапе одним из обязательных элементов его эффективного функционирования. Именно поэтому, одним из актуальных направлений развития государственного аппарата как института политической власти является создание современных нормативно-правовых основ по обеспечению высокого уровня деловой репутации его работников.

Деловая репутация работников государственного аппарата становится на современном этапе важнейшим фактором совершенствования политического управления также и в силу поставленной и осуществляемой руководством страны задачи радикальной борьбы с коррупцией, которая стала одним из главных тормозов повышения эффективности государственной власти в нашей стране.

В то же время само понятие феномена деловой репутации как государственного аппарата в целом, так и его работников, еще не сформулировано достаточно четко в основных нормативно-правовых документах, не определена его общепринятая трактовка в научных исследованиях по этой проблеме. То есть данное понятие не прошло пока этап институционализации, что, в свою очередь, негативно влияет на развитие

института государственного аппарата и на эффективность государственной власти в целом.

Все вышесказанное с достаточной аргументированностью обосновывает актуальность и злободневность темы представленного к защите диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Исследование государственного аппарата как института политической власти и его основных составляющих в нашей стране, несмотря на относительную молодость современного российского государства, имеет уже сложившиеся в отечественной науке традиции. Политологическому и теоретико-правовому исследованию сущности и структуры современного государственного аппарата в РФ посвящены исследования Ф.Г. Гареевой, Д.А. Микшты, Д.А. Романова, Ч.К. Ботоевой и др.

Большая часть публикаций и диссертационных работ, непосредственно рассматривающих проблемы государственного аппарата в нашей стране, имеет историко-правовой характер, и рассматривает эволюцию этого важнейшего института политической власти в дореволюционной и советской России (Ю.Г. Алексеев, Ю.М. Буравлев, О.А. Плехова, А.С. Хацкилов и др.). В то же время, несмотря на определенную разногласию в определении сущности государственного аппарата, наблюдаемую в энциклопедических изданиях и словарях, работ, посвященных непосредственному научному исследованию этого явления и других сопутствующих процессов, очень мало. Исключение составляют в этом смысле лишь отдельные публикации о проблемах отечественного и зарубежного опыта борьбы с коррупцией и гражданском контроле в государственном аппарате (С.М. Зубарев, Ю.М. Буравлев, П.Н. Кобец и др.).

В то же время, отсутствуют специальные исследования, в которых рассматривался бы такой аспект функционирования государственного аппарата и его работников, как деловая репутация. При этом, несмотря на то, что само понятие «деловая репутация», применительно к работникам государственного аппарата, в научной литературе и в нормативно-правовых документах только начинает активно использоваться, на сегодняшний день в подходах к этому понятию накоплены некоторые теоретические и концептуальные предпосылки.

Определенный вклад в разработку теоретических предпосылок понятия «деловая репутация работников механизма государственного управления» внесли различные политические и правовые учения человечества с древнейших времен и до наших дней, затрагивающие проблемы чиновничества, других представителей власти и государственного управления в целом. Теоретические предпосылки понятия «деловая репутация» (применительно к административно-политическим элитам) создавали также политико-правовые и элитологические работы дореволюционных (В.О. Ключевский, К.А. Скальковский и др.), советских (Л.Н. Гумилев, Г.К. Ашин и др.) и современных (О.В. Гаман-Голутвина, О.В. Крыштановская, Н.Ю. Лапина, А.К. Магомедов, В.П. Мохов, А.В. Понеделков, Д.Г. Сельцер, М.Х. Фарукшин и др.) российских авторов.

Непосредственное исследование самого понятия «деловая репутация работников государственного аппарата» происходит с нескольких направлений науки. Большой вклад в изучение данной темы вносят наиболее общие работы, исследующие систему государственного и муниципального управления в целом (Г.В. Атаманчук, А.Г. Барабашев, И.Р. Гимаев, Н.Е. Дмитриева, А.Ю. Кинев, А.В. Клименко, М. Никифорова, Д.М. Овсянко, А.И. Турчинов и др.).

В связи с разработкой различных нормативных документов по проблемам государственного управления, как на федеральном, так и на региональном уровнях, в течение последних двух десятилетий активно разрабатывались такие направления научных исследований, как: история становления социальной группы работников государственного аппарата в РФ (М.Н. Афанасьев, К.В. Барышкова, В.А. Воробьев, В.Г. Игнатов, А.Г. Маньков, В. Мельников, Р.Т. Мухаев, А.А. Подсумкова, В. Слатинов, Г. Талина, Ю.А.Тихомиров и др.), сравнительный анализ систем государственной службы и государственного аппарата в зарубежных странах и постсоветских государствах (Ю.К. Абрамов, В.И. Акулов, А.Г. Барабашев, А.А. Бейсембаев, А.А. Божья-Воля, О.М. Брилл, Т.Т. Галиуллин, Ж.В. Грекова, Л. Гусев, Е.Л. Гуселетова, А.А. Демин, М.Ю. Зенков, Г.П. Зинченко, С. Исмаилов, К.Е. Кеник, С.Г. Капаров, Е.А. Литвинцева, В.В. Лобанов, Н.Э. Масанов, А.В. Оболонский, Л.А. Окуньков, Л.В. Сморгун, Е.А. Соломатина, А. Турисбек, М.И. Халиков, и др.); система управления и реформирование государственного аппарата (Д.В. Баснак, А.Н. Болдырев, А. В. Оболонский и др.); формулировка и описание ведущих принципов функционирования государственного управления (И.Р. Гимаев, В.Д. Граждан, В.М. Манохин и др.).

С конца 1990-х годов среди российских авторов начали активно разрабатываться проблемы эффективности государственного аппарата, его работников и информационного обеспечения (А.А. Максуров, Е.С. Устинович, Е.А. Барбашин, Н.М. Антошина и др.).

Определенный вклад в разработку разнообразных политологических проблем, в большинстве своем смежных с темой настоящей диссертации внесли специалисты из российских регионов, в т.ч. такие политологи Башкортостана и Татарстана, как: М.А. Аюпов, Р.Р. Галлямов, И.Р. Гимаев, Ю.Н. Дорожкин, О.И. Зазнаев, И.Г. Илишев, Р.Г. Кузеев, Р.М. Мухаметшин, Н.М. Мухарямов, Ю.Н. Никифоров, Ф.М. Раянов, Ф.Г. Сафин, М.Х. Фарукшин и др.

Как показывает анализ разнообразной литературы и материалов Интернета, исследование и интерпретация непосредственно самого понятия «деловая репутация» ведется в различных направлениях современной науки и практики. При этом те или иные подходы к определению данного явления формируются, в основном, в рамках соответствующих научных отраслей, хотя некоторые занимают как бы «промежуточное» положение, не позволяющее отнести их однозначно к тому или иному научному направлению. В то же время в отечественной литературе отсутствуют работы, посвященные исследованию политологических аспектов деловой репутации

государственного аппарата и его работников. Практически не разработаны региональные особенности рассматриваемой проблемы, слабо проводится сравнительный анализ рассматриваемой темы применительно к постсоветским государствам.

Таким образом, актуальность и недостаточная разработанность исследуемой проблемы определяют выбор темы, цель и задачи диссертационного исследования.

Цель диссертационной работы – определить сущность и структуру деловой репутации работников государственного аппарата как института политической власти, выявить ее основные проблемы и направления совершенствования в условиях модернизации российского общества.

Реализация поставленной цели требует решить следующие **исследовательские задачи**:

1. Выявить основные подходы к понятиям «государственный аппарат», «деловая репутация государственного аппарата» и «деловая репутация работников государственного аппарата», сформировавшиеся в современной науке, провести их сравнительный анализ.

2. Определить и проанализировать основные теоретические проблемы деловой репутации государственного аппарата как института политической власти.

3. Раскрыть в процессе историко-политологического анализа теоретические и концептуальные предпосылки деловой репутации работников государственного аппарата, сформировавшиеся в зарубежной и отечественной науке.

4. Определить сущность понятия «деловая репутация государственного аппарата», исследовать его структурные элементы и функциональные закономерности.

5. Исследовать исторический отечественный и зарубежный опыт развития деловой репутации работников государственного аппарата.

6. Выявить направления институционализации и модернизации деловой репутации государственного аппарата Российской Федерации и его работников на современном этапе.

Объектом исследования является государственный аппарат как институт политической власти.

Предмет исследования – деловая репутация государственного аппарата Российской Федерации и его работников.

Методологической основой диссертации выступают не противоречащие друг другу положения ведущих теоретико-методологических концепций современности. В качестве основных методологических принципов работы избраны принципы: историзма, сравнительного анализа, системности, научности и объективности. Методология исследования базируется на сочетании структурно-функционального и системного подходов, позволяющих выявить механизм и пути совершенствования деловой репутации работников государственного аппарата как института политической власти.

Эмпирическую базу исследования составили несколько групп источников. Во-первых, федеральные и региональные нормативные материалы (законы, указы, постановления) о работниках государственного аппарата Российской Федерации, проанализированные в рамках реализации диахронного метода. Во-вторых, нормативные документы, описательные и аналитические материалы об особенностях формирования и развития деловой репутации государственного аппарата и его работников в странах дальнего и ближнего зарубежья. В-третьих, статистические данные о количественных и качественных характеристиках политического института государственного аппарата Российской Федерации, полученные из официальных изданий и публикаций в Интернете. В-четвертых, результаты анализа подготовительных материалов (проектов концепций, программ, законов), посланий Президента РФ, выступлений Председателя Правительства РФ, руководителей российских регионов и известных российских политиков. В-пятых, результаты вторичного анализа материалов ВЦИОМ, Комиссии при Президенте РФ по вопросам реформирования системы государственной службы и правосудия, других общественных и уполномоченных организаций, рассматривающих различные аспекты работы государственного аппарата. В-шестых, результаты двух авторских исследований деловой репутации работников государственного аппарата, проведенных в мае-июне 2011 г. в форме социологического опроса: а) анкетирования студентов старших (4,5) курсов вузов республики (БГАУ, УГАЭС, УГАТУ, ВЭГУ), обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», выборка составила 248 респондентов; б) анкетирования государственных и муниципальных служащих Республики Башкортостан в отдельных федеральных и региональных ведомствах, а также – в органах местного самоуправления, выборка составила 198 респондентов.

Проведенное в диссертации исследование позволило сформулировать и обосновать **положения и выводы**, составляющие ее **научную новизну**:

- Выявлены основные теоретические и концептуальные предпосылки понятия «деловая репутация работников государственного аппарата», сформировавшиеся в политических и правовых учениях Древности, Средневековья, Возрождения и Нового времени, определены ведущие теоретико-методологические подходы к проблеме деловой репутации государственного аппарата в современной науке.

- Уточнена дефиниция государственного аппарата как политического института, сформулирована сущность понятий «деловая репутация государственного аппарата» и «деловая репутация работников государственного аппарата», определены структурные элементы и принципы функционирования последней.

- Систематизирован и обобщен зарубежный и отечественный опыт применения деловой репутации государственного аппарата и его работников. Подробно описаны шесть групп проблемных направлений использования деловой репутации для развития государственного аппарата, в оптимизации которого в высокоразвитых странах Европы и Америки накоплен значительный

опыт. Выявлены отдельные элементы и способы формирования деловой репутации работников государственного аппарата в дореволюционной и советской России.

– Определены основные направления становления деловой репутации государственного аппарата и его работников в Российской Федерации на современном этапе.

– Выявлены и подробно описаны основные функциональные направления обеспечения деловой репутации как фактора развития государственного аппарата на современном этапе, к которым отнесены: законодательно-правовое, кадрово-технологическое, внутрикорпорационное и общественно-гражданское.

– Предложены некоторые политико-технологические приемы совершенствования основных функциональных направлений обеспечения деловой репутации государственного аппарата, которые должны, на наш взгляд, стать одним из важнейших направлений модернизации российского общества и государства.

Положения, выносимые на защиту:

1. Государственный аппарат в системе современной политической власти рассматривается в отечественной и зарубежной науке в нескольких основных смыслах: а) как важнейшее звено государственного механизма, обеспечивающее работу системы органов власти и управления по осуществлению целей, направленных на реализацию функций государства; б) как система органов, практически осуществляющих функции государства; совокупность исполнительных (административных) органов власти, выполняющих повседневное управление государством; в) в широком смысле включающий в себя не только собственно органы государственной власти, но и такие важные средства управления, как вооруженные силы, правоохранительные и иные органы принуждения, в узком смысле понимаемый как совокупность исполнительных органов власти, выполняющих исполнительно-распорядительные функции управления; д) как институт власти, охватывающий ее исполнительные звенья, учреждения и кадровые управления всех уровней, или как система политических институтов, занимающихся организацией общественной жизни на определенной территории.

В политологическом смысле современный государственный аппарат представляет собой систему политических институтов, органов, учреждений и организаций, а также неотделимых от них и составляющих особую социальную группу работников, обладающих специальными властными полномочиями, которые в совокупности осуществляют регулирование в обществе при помощи различных ветвей власти, реализуют формы и методы государственного управления.

2. В политико-правовых учениях постепенно формировался набор качеств, характеризующих в конечном итоге смысл деловой репутации управленцев: честь, достоинство, различные благодетели, уважение и любовь

подданных, высокие моральные качества, специальная профессиональная пригодность и т.д. По мере «накопления» политических и правовых знаний формировался более или менее завершённый образ понятия «деловая репутация» представителя власти. С приближением к современному этапу общественно-политической жизни набор признаков понятия «деловая репутация» становился более полным. Современное исследование и интерпретация понятия «деловая репутация» ведутся в различных направлениях современной науки и практики. Эти подходы формируются, в основном, в рамках соответствующих научных отраслей, некоторые занимают «промежуточное» положение, не позволяющее отнести их однозначно к той или иной сфере. Первый, «социологический» подход (М. Вебер), пытается рассмотреть деловую репутацию на основе понятий «статусная репутация», «социальный престиж», которые раскрывают преимущественно социальные показатели, в том числе – особый образ жизни того или иного индивида. Второе, «правовое» направление, в определении понятия «деловая репутация» (А. М. Эрделевский, А. Л. Анисимов, М. Н. Малеина и др.), акцентирует свое внимание на описании деловой репутации юридических лиц, оценке фирм, предприятий, бизнеса со стороны смежников, контрагентов, потребителей. Третье, «экономическое» направление толкования понятия «деловая репутация», имеет в своем составе несколько отдельных течений, либо рассматривающих деловую репутацию как составляющую нематериальных активов в одном ряду с авторскими правами, торговой маркой, ноу-хау; либо уделяющих основное внимание анализу деловой репутации корпоративных работников (М. В. Дулясова, Т. Р. Ханнанова и др.). Четвертое, «государственно-правовое» направление исследования феномена деловой репутации рассматривает данное понятие в контексте описания проблем развития государственной и муниципальной службы, делая акцент на организационных аспектах современной кадровой политики (Е.Ю. Киреева, И.Р. Гимаев и др.).

3. Деловая репутация государственного аппарата – нормативно закреплённое представление государства в лице политического руководства страны, уполномоченных должностных лиц, общественных организаций и граждан, средств массовой информации и иных связанных с ними лиц о профессиональных, личностных и общекультурных качествах персонала государственного аппарата, сложившееся в результате оценки этих качеств. Деловая репутация работников государственного аппарата - представление государства в лице уполномоченных должностных лиц и органов, организаций, граждан, средств массовой информации, самого работника, иных связанных с ним лиц о его профессионально важных и личностных качествах, врожденных и (или) сформированных на прежнем месте работы или учебы, а также в процессе прохождения государственной службы, сложившееся в результате оценки этих качеств, основанной на нормативно закреплённых и научно обоснованных методиках.

4. В процессе функционирования деловой репутации работников государственного аппарата значительную роль играют десять ведущих ее принципов, в т.ч.: принцип поддержания высокого уровня моральных и деловых качеств; принцип непрерывного формирования деловой репутации на протяжении всех этапов становления его личностных и профессиональных качеств; принцип признания эволюции деловой репутации; принцип пристального внимания работников государственного аппарата к обращениям и жалобам граждан; принцип открытости и информационного обеспечения профессиональной деятельности и личностных качеств; принцип единства в оценке деловой репутации государством, средствами массовой информации и гражданским обществом; принцип гласного и публичного обеспечения деловой репутации в системе общественного мнения; принцип контроля за деловой репутацией со стороны гражданского общества; принцип учета деловой репутации при поступлении на службу и в профессиональной карьере; принцип научного обоснования и обязательного нормативного закрепления основных показателей деловой репутации работников госаппарата.

5. *Законодательно-правовое* направление формирования деловой репутации должно включать в себя всеохватывающую и разветвленную систему нормативного регулирования деловой репутации как фактора подбора и расстановки кадров в системе государственного аппарата. *Политико-технологическое* направление предполагает необходимость создания системы использования деловой репутации в кадровой политике, основанной на использовании новейших и наиболее передовых технологий управления персоналом. *Внутрикорпорационное* направление представляет собой систему эффективных внутригрупповых социальных и этических норм, которые ориентированы на создание высокого морального облика работника современного государственного аппарата. *Общественно-гражданское* направление необходимо рассматривать как систему требований, способов их реализации и обеспечения контроля за высоким уровнем деловой репутации государственного аппарата со стороны отдельных граждан, общественных объединений, СМИ, местного самоуправления и других элементов гражданского общества.

Теоретическая значимость диссертации состоит в приращении политологических знаний о деловой репутации государственного аппарата и его работников как института власти в условиях модернизации российского общества, в выявлении проблем и противоречий развития деловой репутации работников современного госаппарата, в определении направлений совершенствования деловой репутации госаппарата и его работников на федеральном и региональном уровнях.

Практическая значимость исследования состоит в том, что материалы и положения диссертации могут применяться при разработке нормативно-правовых документов, регулирующих функционирование государственного аппарата в РФ на общенациональном и региональном уровнях, при выработке и осуществлении аттестационных показателей работника госаппарата, а также

в процессе преподавательской деятельности, при создании образовательных курсов и спецкурсов по политологии, по системе государственного управления, по государственной службе и кадровой политике. Полученные теоретические и прикладные выводы могут быть использованы при формировании кадрового резерва персонала государственного аппарата, для совершенствования всей его системы в целом и, в особенности, для выработки основных положений его модернизации на современном этапе.

Апробация результатов исследования. Полученные автором диссертации результаты исследования прошли апробацию в следующих формах:

1) Автор приняла участие и выступила с докладами на международных, всероссийских, межрегиональных и республиканских конференциях, в том числе, таких как: VI Международная научно-практическая конференция молодых ученых «Экономико-правовые основы функционирования регионов» (октябрь 2008 г., г. Уфа); Международная научно-практическая конференция «Молодежь и наука: реальность и будущее» (апрель 2009 г., Невинномысск); Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Технологии управления социально-экономическим развитием региона» (октябрь 2009 г., г. Уфа); Всероссийская научно-практическая конференция «Молодежная политика и общественное развитие в России и ее регионах» (март 2009 г., г. Уфа); Международный молодежный научный форум «Ломоносов-2011» (11-15 апреля 2011 г., г. Москва); Всероссийская научная конференция аспирантов и молодых ученых «Молодежь, наука, образование» (2 марта 2011 г., Уфа); Всероссийская научно-практическая конференция «Молодежь и российская армия» (18-19 мая 2011 г., г. Уфа); Всероссийская научно-практическая конференция «Россия и ее регионы: в поиске гражданского единства и межнационального согласия» (10 ноября 2011 г., г. Уфа); Всероссийская научно-практическая конференция «Экономическое развитие России: проблемы и перспективы» (5 ноября 2011 г., г. Иваново);

2) Автором опубликовано 12 статей и материалов докладов в различных журналах и научных сборниках общим объемом 3,8 печ.л., в т.ч. – 4 статьи в изданиях, рецензируемых ВАК РФ и рекомендованных для публикации результатов диссертационных исследований по политическим наукам.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка. Текст диссертации состоит из 171 страницы, библиографический список включает 276 наименований. В приложениях к диссертации приведены инструментарий и прямое распределение ответов на вопросы разработанных и осуществленных автором социологических опросов.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень ее научной разработанности, указаны

объект и предмет исследования; сформулированы цели и задачи, определены научная новизна и положения, выносимые на защиту, раскрыта теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

В первой главе **«Теоретико-методологические основы политологического исследования деловой репутации государственного аппарата»** рассматриваются теоретические и концептуальные подходы к проблеме деловой репутации государственного аппарата и его работников, разрабатывается категориальный аппарат исследуемой проблемы, определяется сущность, структура деловой репутации работников государственного аппарата и принципы ее функционирования в системе политической власти.

В первом параграфе **«Государственный аппарат в системе современной политической власти: основные подходы и сущность понятия»** показано, что в современной отечественной и зарубежной науке государственный аппарат рассматривается в основном в теоретико-правовом, в значительной степени – «механистическом» смысле, т.е. как важнейшее звено государственного механизма, обеспечивающее работу системы органов власти и управления по осуществлению целей, направленных на реализацию функций государства. Одновременно, в юридических работах государственный аппарат трактуется в широком смысле, когда он включает в себя не только собственно органы государственной власти, но и такие важные средства управления, как вооруженные силы, правоохранительные и иные органы принуждения; и в узком смысле, т.е. как совокупность исполнительных органов власти, выполняющих исполнительно-распорядительные функции управления. Совершенно недостаточно рассматривается в новейших публикациях и энциклопедических изданиях социальное содержание современного государственного аппарата, показ того, что основными носителями и реализаторами функций государственного аппарата выступают госслужащие, формирующую особую социальную группу. Таким образом, анализ большинства затрагивающих эту проблему правовых работ и энциклопедических изданий показывает, что многие из них основываются на признании того, что государственный аппарат – это, прежде всего, система органов, учреждений и организаций, осуществляющих государственную власть и функции государства. При этом наличие в системе государственного аппарата особой социальной группы управленцев, могущих играть самостоятельную роль, не подчеркивается, хотя и упоминается в отдельных работах. Для публикаций характерно также и то, что в них чаще всего декларируется собственно государственно-правовой характер государственного аппарата, осуществляющего скорее управленческие, чем политические функции, без ссылок на его политическое значение, на его роль как особого политического института.

Резюмируя краткий анализ основных подходов к определению понятия «государственный аппарат», автор формулирует свою его дефиницию, которая отличается от имеющихся двумя особенностями: во-первых, тем, что специально подчеркивается социальная природа государственного аппарата,

наличие и особая роль в нем работников, определенным образом организованных и обладающих эксклюзивными полномочиями и профессиональными характеристиками; во-вторых, государственный аппарат является не просто механически объединенной совокупностью органов и учреждений, он выступает важнейшим политическим институтом, через который осуществляется система властеотношений в обществе.

Следовательно, в результате проведенного категориального анализа проблемы в диссертации формулируется вывод о том, что в политологическом смысле *современный государственный аппарат представляет собой систему политических институтов, органов, учреждений и организаций, а также неотделимых от них и составляющих особую социальную группу работников, обладающих специальными властными полномочиями, которые в совокупности осуществляют регулирование в обществе при помощи различных ветвей власти, реализуют формы и методы государственного управления.*

Во втором параграфе «**Теоретические проблемы функционирования деловой репутации государственного аппарата как института политической власти**» был проведен анализ структурного содержания базовых понятий диссертации. Исходя из признания того, что в систему госаппарата входят государственные органы и учреждения, в которых осуществляют свою деятельность конкретные работники, то схематично структуру деловой репутации госаппарата была представлена следующим образом (рисунок 1). Деловая репутация работников госаппарата, изображенная в центральной окружности рисунка, является имманентной составной частью деловой репутации того или иного государственного органа. Естественно, что деловая репутация как характеристика профессиональных, деловых и моральных качеств относится, в первую очередь, к государственным служащим как работникам госаппарата, т.к. именно они могут обладать вышеперечисленными качествами.



Рисунок 1. Схема структуры деловой репутации госаппарата

В то же время из обобщенного представления о соответствующих качествах работников госаппарата постепенно складывается мнение и об уровне соответствия своему предназначению того или иного государственного

органа, в котором эти служащие работают. Соответственно, по «матрешечному» типу взаимодействия, деловая репутация государственного аппарата включает в себя рассматриваемые нами показатели этого явления, относящегося и к государственному органу, и к работникам, представляющим из себя особую социальную группу. Именно поэтому необходимо, в первую очередь, выработать содержательное значение понятия «деловая репутация работников государственного аппарата».

Таким образом, *деловая репутация госаппарата* представляет собой *нормативно закрепленное представление государства в лице политического руководства страны, уполномоченных должностных лиц, общественных организаций и граждан, средств массовой информации и иных связанных с ними лиц о профессиональных, личностных и общекультурных качествах персонала государственного аппарата, сложившееся в результате оценки этих качеств.*

Производное от вышеприведенного понятие *деловой репутации работников государственного аппарата* является, соответственно, *представлением государства в лице уполномоченных должностных лиц и органов, организаций, граждан, средств массовой информации, самого работника, иных связанных с ним лиц о его профессионально важных и личностных качествах, врожденных и (или) сформированных на прежнем месте работы или учебы, а также в процессе прохождения службы, сложившееся в результате оценки этих качеств.*

Схематично структура деловой репутации работников государственного аппарата представлена в диссертации следующим образом (рисунок 2). Структура и содержание деловой репутации работника государственного аппарата включает: а) специальный субъект оценки деловой репутации – не просто работодателя или представителя нанимателя, а государственного органа власти, выступающего непосредственным выразителем интересов и мнения государства; б) многочисленные другие субъекты оценки деловой репутации работника государственного аппарата в силу того, что последние контактируют с более широким кругом элементов гражданского общества; в) самооценка, саморефлексия служащего своих профессиональных и личностных качеств; г) содержание определенных качеств и квалификационные требования, предъявляемые при замещении должности; д) запреты, связанные с замещением должности, закрепленные законодательно; е) условия, при наличии которых гражданин не может быть принят на государственную службу; ж) требования к служебному поведению.

В третьем параграфе «**Теоретические и концептуальные подходы к проблеме «деловая репутация работников государственного аппарата»: историко-политологический анализ**» сделан вывод о том, что, несмотря на относительно недавнее начало употребления понятия «деловая репутация государственного аппарата», в политических и правовых учениях с древнейших времен и до наших дней сформировались определенные его теоретические предпосылки. Эти предпосылки выражаются в том, что в работах выдающихся

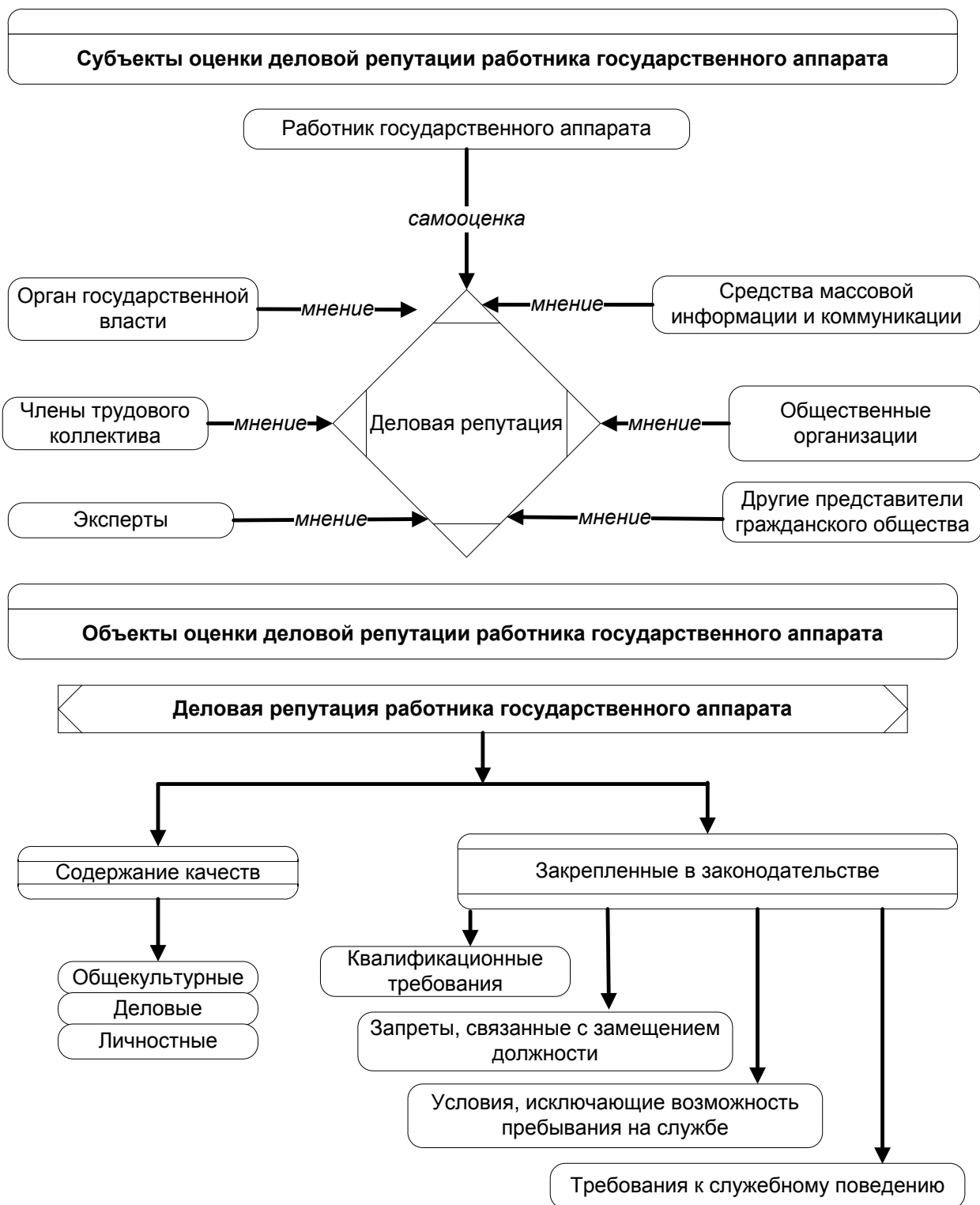


Рисунок 2. Блок-схема структуры деловой репутации работника государственного аппарата

мыслителей человечества для характеристики ведущих показателей этого явления использовались такие понятия, как: честь, достоинство, различные благодетели, уважение и любовь подданных, высокие моральные качества, специальная профессиональная пригодность и т.д. Т.е. в политико-правовых учениях постепенно формировался набор качеств, характеризующих, в конечном итоге, смысл деловой репутации управленцев. На уровень

осмысления основных характеристик понятия «деловая репутация» определяющее влияние оказывали уровень и направления развития политико-правовой мысли в целом.

Например, в учениях Древнего Востока особо подчеркивалась актуальность таких качеств, как: высокая нравственность, специальная пригодность к делу и т.д. В работах авторов Древней Греции и Рима на первый план выдвигались такие показатели, как: профессиональная пригодность управленца, соответствующий уровень знаний и умений, стремление служить своему делу и преданность ему, навыки саморазвития и высокие моральные принципы. В работах авторов эпохи Возрождения и Нового Времени зародилась гуманистическая традиция в оценке качеств не только властвующих, но и рядовых членов общества, началось формирование понятия «гражданство». В политологических трактатах пропагандировались «лучшие» качества правителей и критиковались «худшие», в утопических произведениях рисовались несбыточные портреты «добрых» и «эффективных» управленцев. По мере приближения к современному этапу общественно-политической жизни набор признаков понятия «деловая репутация» становился все более и более полным. В российской политико-правовой мысли также были созданы прекрасные образцы теорий, предъявляющих особые требования к содержанию и функциональным обязанностям «правлящего класса», хотя почти всегда подчеркивалась особая судьба российского общества, а, следовательно – специфика взаимоотношений управляемых и управляющих.

Во второй главе **«Деловая репутация работников современного государственного аппарата как института власти: состояние и направления модернизации»** рассматривается современный уровень и перспективные направления использования деловой репутации в системе государственного аппарата как института власти, проводится сравнительный анализ современных зарубежных и российских практик использования деловой репутации в государственном аппарате, разрабатываются основные направления и предлагаются конкретные рекомендации по применению деловой репутации для совершенствования современного государственного аппарата РФ.

В первом параграфе второй главы **«Исторический отечественный и зарубежный опыт развития деловой репутации работников государственного аппарата»** было проведено компаративное исследование использования деловой репутации в системе современного государственного аппарата в странах дальнего и ближнего зарубежья, а также – разнообразного опыта использования деловой репутации в процессе развития отечественных государственных и общественно-политических институтов.

Большое внимание в работе уделено, посредством изучения соответствующих нормативных материалов и повторного анализа работ других авторов, сопоставлению использования деловой репутации в странах дальнего зарубежья, имеющих достаточно продолжительный опыт функционирования государственной службы в условиях высокоразвитой демократии. По мнению

автора, более продуктивным выступает проблемный анализ, акцентирующий свое внимание на выявлении и группировке тех или иных накопленных достижений вокруг отдельных аспектов функционирования деловой репутации. Наиболее четко выделяются шесть групп проблемных направлений, в оптимизации которых в высокоразвитых странах Европы и Америки накоплен значительный опыт.

Как показывает проведенный в работе анализ, в большинстве постсоветских стран при организации работы государственного аппарата сохранились, так называемые, «родимые пятна» советской «авторитарно-номенклатурной» традиции функционирования управленческой социальной группы чиновников, более или менее полное, обобщающее законодательство о государственной службе возникло здесь только к концу 1990-х годов, оно во многих случаях не имеет системного характера, отличается отрывочностью, не содержит специальных нормативных актов о видовых направлениях государственной службы. Одновременно, в бывших советских республиках, был накоплен и позитивный опыт организации государственного аппарата, в том числе – с точки зрения обеспечения деловой репутации его работников.

В диссертации показано, что наша страна всегда развивала свои государственные институты в очень специфической форме, поэтому огромное значение имеет для разработки рассматриваемой проблемы отечественная практика обеспечения деловой репутации работников государственного аппарата, включающая богатый различными традициями досоветский и советский опыт. В досоветский период развития, несмотря на наличие в современном общественном сознании представления о забюрократизированном характере российского чиновничьего аппарата, согласно новейшим исследованиям, он был одним из самых эффективных с точки зрения организации управления, а в количественном отношении - уступал бюрократии многих высокоразвитых стран Европы и Америки. При этом для определения и применения деловой репутации работников государственного аппарата в различные периоды дореволюционной российской истории использовались довольно передовые для своего времени кадровые технологии. В системе организации советской государственной службы, невзирая на мнение специалистов о том, что не сложилась единая структура регулирующих ее нормативных актов, носящих разрозненный характер, все-таки, на наш взгляд, сформировались определенные традиции, в большей степени продекларированные, развития деловой репутации работников государственного аппарата в современном ее понимании.

Во втором параграфе второй главы **«Институционализация деловой репутации работников государственного аппарата современной Российской Федерации»** на материалах анализа законодательно-нормативных документов и изучения результатов авторских социологических опросов показано, что процесс институционализации понятий «деловая репутация работников государственного аппарата» и «деловая репутация государственных служащих» в нашей стране на современном этапе протекает противоречиво и

неоднозначно. Во-первых, само понятие «деловая репутация», применительно к профессии государственных служащих, не только не закрепилось, но и только начинает формироваться в сознании самих госслужащих. Во-вторых, у большинства госслужащих бытует неправильное представление о смысле понятия «деловая репутация». Более того, многие из госслужащих не видят необходимости в институционализации этого важнейшего элемента современной государственной службы. В-третьих, противоречиво проходит и правовая институционализация понятия деловой репутации государственных гражданских служащих, имеющей существенные пробелы, преодоление которых должно стать одним из основных элементов производимой на современном этапе модернизации государственной гражданской службы.

В третьем параграфе второй главы **«Модернизация государственного аппарата РФ посредством совершенствования деловой репутации его работников: основные проблемы и направления»** обосновано и подробно описано положение о том, что совершенствование управления деловой репутацией как фактором развития социальной группы работников государственного аппарата требует осуществления системы мероприятий по четырем основным функциональным направлениям: законодательно-правовому, политико-технологическому, внутрикорпорационному и общественно-гражданскому. Эти условно выделяемые функциональные направления, несмотря на наличие своей «предметной» специфики, в отдельных случаях как бы «накладываются» друг на друга, тесно взаимодействуя в процессе своего осуществления.

Законодательно-правовое направление формирования деловой репутации должно включать в себя всеохватывающую и разветвленную систему нормативного регулирования деловой репутации как фактора подбора и расстановки кадров. *Политико-технологическое* направление функционального обеспечения деловой репутации работников госаппарата предполагает необходимость создания системы использования деловой репутации в кадровой политике, основанной на использовании новейших и наиболее передовых технологий управления персоналом. *Внутрикорпорационное* направление обеспечения деловой репутации представляет собой систему эффективных внутригрупповых социальных и этических норм, которые ориентированы на создание высокого морального облика современного госслужащего. Данное направление предполагает необходимость создания механизмов саморазвития, самоуправления, самоочищения социальной группы госслужащих от дискредитировавших себя ее представителей. *Общественно-гражданское* направление обеспечения деловой репутации работников госаппарата необходимо рассматривать как систему требований, способов их реализации и обеспечения контроля за высоким уровнем деловой репутации со стороны отдельных граждан, общественных объединений, СМИ, местного самоуправления и других элементов гражданского общества. Системное взаимодействие всех четырех условно выделяемых функциональных направлений обеспечения деловой репутации госаппарата и его работников

позволяет формировать, обеспечивать и контролировать оптимальное функционирование этого важнейшего профессионального признака госслужащего и фактора современной кадровой политики. Предлагаемые способы совершенствования технологического значения этих направлений должны стать одним из важнейших направлений модернизации российского общества и государства.

В диссертации показано, что *законодательно-правовое регулирование* деловой репутации работников государственного аппарата включает в себя и федеральные, и региональные, и локальные нормативные документы, обеспечивая тем самым ее функционирование на всех иерархических уровнях. Одновременно это законодательство должно охватывать, в том числе с учетом международного опыта, различные элементы государственной службы, так или иначе влияющие на состояние деловой репутации. Для наиболее полного и системного закрепления деловой репутации в таком функциональном его направлении как законодательно-правовое, необходима, прежде всего, разработка категориального понятия и включение соответствующих определений и требований в тексты соответствующих законов. Необходимо также закрепить в нормативном значении учет деловой репутации при аттестации госслужащих и прохождения конкурса на замещение должности, выработать и закрепить методику оценки деловой репутации государственных служащих, и разработать базовые качества – «общие» для всех госслужащих, независимо от должности, стажа, пола и т.д.

Следующее, *политико-технологическое направление* функционального обеспечения деловой репутации работников государственного аппарата, предполагает необходимость использования таких методик, как: создание службы высших государственных служащих («золотая сотня»), электронное управление кадрами, продвижение на основе заслуг, полисубъектная рейтинговая оценка, оплата «по результатам» и т.д. Одним из наиболее эффективных способов реализации кадрово-технологического функционального направления обеспечения деловой репутации работников государственного аппарата, выступает трехзвенная модель формирования и развития деловой репутации. Эта модель включает в себя: во-первых, развитие управленческих способностей и соответствующей деловой репутации у учащихся старших классов общеобразовательной школы методом профильного обучения; во-вторых, более глубокое и целенаправленное формирование и развитие деловой репутации государственного служащего у студентов, обучающихся в вузах по соответствующей специальности, мониторинг и отбор «кадрового резерва» госслужащих из числа наиболее подготовленных и обладающих наивысшими показателями деловой репутации студентов (опыт Сингапура и Индии); в-третьих, совершенствование и поддержание уровня деловой репутации государственных служащих во время прохождения службы.

Третье, *внутрикорпорационное направление* функционального обеспечения деловой репутации приобретает все более возрастающее значение, в связи с тем, что сама социальная группа госслужащих все теснее

взаимодействует с гражданским обществом. Данное направление может быть реализовано в виде следующих организационных форм: а) рейтинговая оценка деловой репутации госслужащих; б) суды чести; в) материальное (через систему доплат и т.п.) и моральное (доска почета и т.п.) стимулирование уровня деловой репутации; г) разработка и внедрение системы оценок качества выполненной работы и т.д.

Наконец, последнее по порядку, но не по своему значению, *общественно-гражданское направление* обеспечения деловой репутации работников государственного аппарата, в условиях дальнейшего развития гражданского общества в нашей стране, по мнению автора, будет иметь в будущем решающее значение. Именно широкая общественность должна давать окончательную оценку степени развитости деловой репутации госслужащих и формировать соответствующее общественное мнение в этой области, которое должно в обязательном порядке учитываться вышестоящим руководством при определении принципов кадровой политики. С технологической точки зрения общественно-гражданское направление обеспечения деловой репутации госслужащих должно обязательно включать в себя: а) разработку и внедрение системы оценки деловой репутации со стороны гражданского общества в режиме постоянно действующего мониторинга; б) совершенствование системы обеспечения прозрачности и открытости профессиональной деятельности и личной жизни государственных служащих (публикация деклараций о доходах и расходах служащего и членов его семьи, публичная презентация семьи госслужащего и т.д.); в) обязательное включение в состав аттестационных комиссий, определяющих квалификацию госслужащего, наиболее авторитетных представителей гражданского сообщества; г) разработку и внедрение процедуры выражения общественного недоверия и отставки (импичмента) в случае нарушения госслужащим принципов высокой деловой репутации; д) создание института посредничества, представители которого назначаются высшим руководством и выполняют обязанности по расследованию и представлению широкой общественности проверок жалоб, возникающих в связи с деятельностью госслужащих.

В **заключении** подведены основные итоги исследования, предложены конкретные методические рекомендации и сформулированы перспективные направления изучения разрабатываемой в диссертации проблемы.

ОПУБЛИКОВАННЫЕ РАБОТЫ, ОТРАЖАЮЩИЕ ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИИ:

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией РФ:

1. Галлямов Р.Р., Мингазова З.Р. Деловая репутация государственного аппарата как института политической власти: анализ социального содержания [Текст] / Р.Р. Галлямов, З.Р. Мингазова // Известия ВУЗов. Социология. Экономика. Политика. – 2012. – № 1. – С. 56-58.

2. Мингазова З.Р., Галлямов Р.Р. Деловая репутация государственных и муниципальных служащих в контексте модернизации кадровой политики [Текст] / З.Р. Мингазова, Р.Р. Галлямов // Вестник Восточного экономико-юридического гуманитарного университета. – 2011. – № 5. – С. 10-16.
3. Мингазова З.Р. Постсоветская эволюция понятия «государственная гражданская служба» [Текст] / З.Р. Мингазова // Известия ВУЗов. Социология. Экономика. Политика. – 2011. – № 3. – С. 56-58.
4. Мингазова З.Р. Деловая репутация государственного гражданского служащего: анализ основных концептуальных подходов [Текст] / З.Р. Мингазова // Известия Алтайского государственного университета. – 2011. - № 4/2. – С. 263-265.

Публикации в иных изданиях:

1. Камалова (Мингазова) З.Р., Ханнанова Т.Р. Die geschäftliche Reputation der Angestellten im System staatlich und der Kommunalverwaltung [Текст] / З.Р. Камалова (Мингазова), Т.Р. Ханнанова // Экономико-правовые основы функционирования регионов. Материалы VI Международной научно-практической конференции молодых ученых. – Уфа, 2008. – С. 118-119.
2. Камалова (Мингазова) З.Р., Ханнанова Т.Р., Шпар Т.В. Die geschäftliche Reputation der Angestellten im System der staatlichen und Munizipalverwaltung [Текст] / З.Р. Камалова (Мингазова), Т.Р. Ханнанова, Т.В. Шпар// Молодежь и наука: реальность и будущее. Материалы II Международной научно – практической конференции. - Невинномысск, 2009. – С. 384.
3. Камалова (Мингазова) З.Р. Формирование деловой репутации молодежи как элемента ее человеческого потенциала [Текст] / З.Р. Камалова (Мингазова) // Технологии управления социально-экономическим развитием региона. Материалы II Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. – Ч. 3. – Уфа, 2009.– С. 248-252.
4. Камалова (Мингазова) З.Р. Проблемы формирования и развития деловой репутации молодых специалистов в сфере государственного и муниципального управления [Текст] / З.Р. Камалова (Мингазова) // Молодежная политика и общественное развитие в России и ее регионах: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Ч. II. - Уфа, 2009. – С. 103-109.
5. Мингазова З.Р. Совершенствование правовых основ деловой репутации государственных гражданских служащих как инструмента кадровой политики [Текст] / З.Р. Мингазова // Материалы Международного молодежного научного форума «Ломоносов-2011». - Москва, 2011. - 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM).

10. Галлямов Р.Р., Мингазова З.Р. Деловая репутация как фактор кадровой политики в системе государственного и муниципального управления: основные направления исследования [Текст] / Р.Р. Галлямов, З.Р. Мингазова // Молодежь. Образование. Наука. Материалы VI Российской ежегодной научной конференции аспирантов и молодых ученых. – Уфа, 2011. – С. 93-96.
11. Галлямов Р.Р., Мингазова З.Р. Деловая репутация профессионального военнослужащего в российской армии: историческая эволюция [Текст] / Р.Р. Галлямов, З.Р. Мингазова // Молодежь и российская армия. Материалы Российской научно-практической конференции. - Уфа, 2011. – С. 85-88.
12. Галлямов Р.Р., Мингазова З.Р. Деловая репутация как фактор развития института государственной гражданской службы: этнические аспекты [Текст] / Р.Р. Галлямов, З.Р. Мингазова // Россия и ее регионы в поиске гражданского единства и межнационального согласия. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Уфа, 2011. – С. 316-320.

